

2010—2017年某地动物卫生监督执法案件分析

侯桂芳

(衡水市动物卫生监督所, 河北衡水 053000)

摘要: 本文对某地2010—2017年的动物卫生监督执法案件进行了统计, 重点分析了违法案件数量、类型、罚没及复议诉讼等内容。分析发现, 近8年来该地执法办案总量达718件, 辖内各县市执法工作开展不均衡, 处罚形式以立案处罚为主(546件, 占比76%); 违法案件类型相对集中, 主要涉及“不符合防疫条件”“不凭证运输”“未经检疫即运输或销售动物、动物产品”等; 罚款金额累计超过130万元, 年均罚款17万元; 无行政复议与行政诉讼案件。分析认为上述情况与《动物防疫法》修订、兽医体制改革、官方兽医执法水平以及行政相对人法律意识淡薄有关, 提出了健全法律法规, 提高官方兽医综合素质, 探索兽医综合执法, 营造良好执法环境等建议。

关键词: 监督执法; 数据分析; 官方兽医; 体制改革

中图分类号: S851.34 文献标识码: A 文章编号: 1005-944X(2018)09-0049-03

DOI: 10.3969/j.issn.1005-944X.2018.09.013

Analysis of Animal Health Supervision and Law Enforcement Cases in a Place From 2010 to 2017

Hou Guifang

(Hengshui Animal Health Supervision Institution, Hengshui, Hebei 053000)

Abstract: In this paper, animal health supervision and law enforcement cases in one city during 2010 to 2017 were statistically analyzed, mainly focusing on the number and types of illegal cases, its forfeiture, reconsideration and lawsuits and so on. According to the analysis, during the past 8 years, the total number of cases handled by law enforcement officials was 718, and the law enforcement efforts in the counties and cities within its jurisdiction were different. The main punishment form was to register and investigate the cases (546 cases, accounting for 76%). The case types were as followed: not meeting the disease prevention conditions, transporting animals without related licenses, transporting and selling animals or animal products without official inspection and quarantine. The total amount of the fine exceeded 1.3 million RMB, and the annual average amount was 170 thousand RMB. There was no administrative reconsideration and litigation cases. Besides, it was believed that the mentioned problems were related to the revision of *Animal Disease Prevention Law*, the reform of veterinary system, the low level of law enforcement by official veterinarians and the lack of legal awareness of administrative counterparts. At last, some suggestions were given, including establishing a sound legal system, improving the comprehensive quality of official veterinarians, exploring comprehensive law enforcement, as well as creating a good law enforcement environment.

Key words: supervision and law enforcement; data analysis; official veterinarians; system reform

近年来, 我国肉类产品卫生安全问题频发, 严重威胁消费者的身体健康与生命安全。为提高动物卫生执法人员的动物卫生法学理论水平和执法办案能力, 找出动物卫生监督执法工作存在的不足, 从而加强对执法对象实施有效监管, 提高执法办案水平。本文对2010—2017年某地的执法案件情况进行了统计分析。

1 数据来源

以中国动物卫生监督网每半年对各地动物卫生监督执法案件的统计数据为基础, 以《中华人民共和国动物防疫法》(以下简称《动物防疫法》)为执法依据, 按违法案件类型、罚款金额及诉讼、复议情况等内容进行统计。

2 结果与分析

2.1 案件数量

2010—2017年某地区动物卫生监督机构共办理执法案件718起，其中有5个年份执法案件数量超100起，2011年执法办案数量最多（153件），2016年办案数量最少（24件）（表1）。

表1 某地2010—2017年执法案件数量统计 单位：件

县（市、区） 代码	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	小计	平均值
A	11	10	11	10	0	0	5	10	57	7
B	0	0	0	0	2	0	2	10	14	2
C	10	10	10	11	0	7	2	11	61	8
D	2	3	0	0	3	3	2	12	25	3
E	16	44	31	4	35	11	1	13	155	19
F	0	0	0	0	4	0	1	10	15	2
G	2	2	0	0	5	4	3	10	26	3
H	17	0	0	2	1	0	1	10	31	4
I	39	76	39	12	4	2	1	14	187	23
J	5	6	5	9	2	1	1	10	39	5
K	1	2	13	12	53	12	5	10	108	14
合计	103	153	109	60	109	40	24	120	718	
平均	9	14	10	5	10	4	2	11		

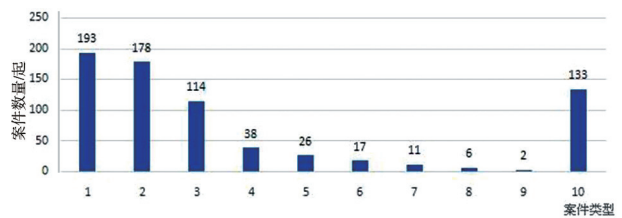
由表1可知，2010—2017年，该地各县（市、区）执法办案情况无论是年度时间轴，还是地域轴都呈现不均衡分布状态。该地各级动物卫生监督机构年平均办案数约90件，每个县（市、区）平均办案数约65件。年度平均县（市、区）办理执法案件大于10起的是2011年、2017年；县（市、区）平均每年办理执法案件最高的是39件。

自2008年新修订的《动物防疫法》实施后，各地动物卫生监督机构具有独立法人资格，执法主体也从监督员转变为官方兽医。2010—2014年各地动物卫生监督机构执法办案积极性较高，执法力度可观，特别是2011年各地逐步设立动物检疫申报点，动物（动物产品）检疫成为依申请而发生的行政许可行为，“官方兽医”的身份定位为执法办案创造了良好的执法环境。但自2015年暂停动物（动物产品）检疫收费后的一段时间内，各县市官方兽医未能及时适应新情况，导致执法办案数量下降明显，个别地区甚至连续数年“零”办案或年办案数低于10件。

2.2 案件类型

统计发现，动物卫生监督执法案件类型相对

集中(图1)。主要违法案由涉及“不符防疫条件”“不凭证运输”“未经检疫销售或运输动物、动物产品”考虑主要原因：一是部分官方兽医对执法办案有抵触情绪，有着“多办多错，不办不错”的心理，存在“不敢办、不想办”的思想；二是官方兽医整体综合素质偏弱，官方兽医队伍大多是原来的防疫员、监督员转变身份而来的，从年龄和对法律知识的理解等方面考虑，运用法律法规精准执法办案是其弱项；三是同类案卷制作相对容易，制作案卷时同一类型的案件案卷标准一致，规范填写及其他相关注意事项等细节问题更易于处理。此外，上述案件多通过日常监督检查发现，并按照《动物防疫法》等法律法规给予相应惩处。



1. 不符防疫条件；2. 不凭证运输；3. 未经检疫即销售或运输动物及动物产品；4. 违反畜禽标识管理有关规定；5. 拒绝强制免疫；6. 不按规定处理病害动物及其产品；7. 经营加工染疫动物及其产品；8. 拒绝接受监督检查；9. 拒绝接受检疫；10. 其它

图1 某地2010—2017年度执法办案案件类型统计

2.3 罚没情况

2010—2017年该地立案处罚546件，现场处罚执法案件172件，现场处罚与立案处罚比例约1:3。从罚款金额看，2010—2017年累计罚款136.54万元，平均每年罚款17.07万元，其中2011年罚款额约是2016年罚款额的6倍（表2）。

表2 某地区2010—2017年执法办案类型和罚没收入情况统计

项目	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	小计	平均值
现场处罚/件	28	15	15	16	5	0	12	81	172	22
立案处罚/件	75	138	94	44	104	40	12	39	546	68
罚款金额/万元	23.24	36.25	25.34	11.64	18.23	7.97	6.42	7.47	136.54	17.07

自2013年起，动物卫生监督执法罚没收入明显减少，这可能与2012年中央八项规定出台有一

定关系。兽医体制改革要求市、县两级动物卫生监督机构为独立的全额事业单位或参公事业单位，中央八项规定要求执法办案罚没收入全部上缴国库。基层官方兽医没有很好地适应新常态下的工作方法，导致立案处罚案件数量和罚没收入呈下降趋势，甚至在2015年出现了全年现场处罚案件为零的现象。2016年来，基层官方兽医及时调整工作状态，强风险意识不断增强，努力杜绝不作为情况发生。2017年，动物卫生监督执法办案，无论是现场处罚案件还是立案处罚案件都呈现回升趋势。

2.4 诉讼复议情况

从统计数据看，该地2010—2017年县（市、区）级动物卫生监督机构未发生行政复议和行政诉讼类案件。考虑主要原因有两点：一是该地积极开展动物卫生监督执法培训，加大执法程序和适用法律的审查力度，保证行政相对人陈述申辩权利，涉及大额罚款的严格执行听证程序，确保管理相对人权益得到充分体现和保护。二是管理相对人法律意识淡薄，管理相对人大多从事畜牧养殖、经营、贩运以及诊疗等，文化水平不高，只要处罚内容在可承受范围内，一般会选择“息事宁人”。

3 思考与建议

3.1 健全法律法规

《动物防疫法》自1998年颁布至今，全国人民代表大会常务委员会先后于2007年、2013年、2015年进行了3次修订，但修订内容多是方向性、框架性的调整，在基层动物卫生监督执法工作中，有些情况要依据农业部法规、部门批复文件来执行，如对肉馅的检疫，法律法规中均没有明确要求，只能依据省级动物卫生监督机构就此问题的答复函落实。《动物防疫法》作为部门行业的最高法律，应依据实际情况及时做出调整或更新，以不断适应新形势、新常态下动物卫生监督执法工作的顺利开展。

3.2 探索综合执法改革

当前，按照国家兽医体制改革总体要求，所有动物卫生监督机构都应是独立的全额单位，但是个别县级动物卫生机构不是独立法人，不具备执法

主体资格，官方兽医的执法工作得不到经费保障，这严重影响了基层动物卫生监督的工作积极性^[1]。提示应落实机构独立法人资格和官方兽医工资待遇，努力提高官方兽医工作积极性。同时，积极探索兽医综合执法，努力打造畜牧兽医“全程无缝隙监管 立体全覆盖执法 精准无差错办案”的执法格局，为动物卫生监督执法工作开创新方向。

3.3 营造良好的动物卫生监督执法环境

当前，官方兽医多是由动物检疫员身份转变而来，动物卫生监督执法人员不仅要搞好动物、动物产品检疫，也要不断强化责任意识和风险意识，提高业务水平和工作能力。同时，加强动物卫生监督执法宣传，提高广大畜禽养殖者、贩运以及屠宰人员等相对管理人的法律意识、维权意识，不断优化执法环境，营造和谐执法的良好氛围。

3.4 提高官方兽医整体水平

一是创新培训方式，改变过去满堂灌的“填鸭”模式，通过开展现场培训会，采用“以案说案”式的接地气引导，实地操作执法办案程序，动手制作执法文书，提高执法办案能力。二是积极争取财政支持，购置必要的实用型执法办案工具和信息化执法设备，如执法记录仪、录音笔等，为动物卫生监督执法办案提供基础硬件设备实施，以有利于动物卫生监督执法工作的开展，提供基层官方兽医执法办案的积极性。三是正确合理使用“回避原则”，与执法办案的管理相对人有利害关系的官方兽医申请回避，努力保障执法为民，执法公正^[2]。四是鼓励基层官方兽医从简易程序案件办起，在办案过程中积累经验，提高执法办案和案卷制作能力，最终能够实现自觉办案、敢于办案。

参考文献：

- [1] 文炼钢, 罗冬生, 陈宇明, 等. 湖南省长沙市动物卫生监督执法工作调研[J]. 中国动物检疫, 2016, 33(2): 46-49.
- [2] 曹玲芝. 从一起动物卫生监督案谈执法规范[J]. 中国动物检疫, 2018, 35(1): 50-52.

(责任编辑: 孙荣钊)